S162
F3

Second Session
Thirty-seventh Parliament, 2002-03

SENATE OF CANADA

Proceedings of the Standing Committee on

Rules, Procedures and the Rights of Parliament

Chair:
The Honourable LORNA MILNE

Tuesday, December 10, 2002 *(in camera)*
Wednesday December 11, 2002 *(in camera)*
Tuesday, February 4, 2003 *(in camera)*

Issue No. 4

Third, fourth and fifth meetings on:

Government Response within 150 days

INCLUDING:
THE SEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Government Response within 150 days)

Deuxième session de la
trente-septième législature, 2002-2003

SÉNAT DU CANADA

Délibérations du Comité permanent du

Règlement, de la procédure et des droits du Parlement

Présidente:
L'honorable LORNA MILNE

Le mardi 10 décembre 2002 (à huis clos)
Le mercredi 11 décembre 2002 (à huis clos)
Le mardi 4 février 2003 (à huis clos)

Fascicule n° 4

Troisième, quatrième et cinquième réunions concernant:

Réponse du gouvernement d'ici 150 jours

Y COMPRIS:
LE SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Réponse du gouvernement d'ici 150 jours)

40108-40109-48136

103-03649/

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, February 4, 2003

The Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament has the honour to present its

SEVENTH REPORT

On October 31, 2002, the Senate referred to your Committee the recommendations and proposed rules contained in the Fourteenth Report of the Standing Committee on Rules, Procedures and the Rights of Parliament presented to the Senate in the First Session of the 37th Parliament on June 11, 2002. Included in this order of reference was a proposal for a procedure to enable the Senate, following its approval of a report submitted by a select committee, to refer that report to the Government with a request for a comprehensive government response within 150 calendar days.

Subsequently, on November 5, 2002, the Senate agreed to refer the following motion of Senator Jane Cordy to your Committee:

That within 150 days, the Leader of the Government shall provide the Senate with a comprehensive government response to the report of the Standing Committee on National Security and Defence entitled *Defence of North America: A Canadian Responsibility* tabled on August 30, 2002.

As noted above, your Committee dealt with this issue in its Fourteenth Report in the previous Session, entitled *Modernizing The Senate From Within: Updating The Senate Committee Structure: Issues Raised by Individual Senators.* On May 17, 2001, the Senate had referred to your Committee a motion by Senator Gauthier, as amended by Senator Lynch-Staunton, that would have amended the *Rules of the Senate* to enable the Senate, after approving a report submitted by a standing committee, to refer that report to the Government with a request for a comprehensive response by the Minister within 90 days. The purpose of the motion was to equip the Senate with a procedure, comparable to that employed by the House of Commons, which would enhance its capacity to obtain a clear and public reaction from Governments to policy studies and recommendations developed by committees. Your Committee's Fourteenth Report, which was presented to the Senate on June 11, 2002, was not adopted by the Senate prior to the prorogation of the Session on September 16, 2002.

In the course of their deliberations, members of your Committee agreed that the work of the Senate was potentially undermined by the lack of any formal means of seeking a response from the Government to policy studies, and also agreed that this problem feeds a widespread perception in the media that such studies simply gather dust after they are tabled in the Senate Chamber.

Senate studies frequently contribute to the broad processes of debate and public policy formation by virtue of the strength of their findings and recommendations. However, the absence of tangible evidence of Government attention implies indifference to Parliament, and to the citizens it represents, that is unacceptable in a democratic system of government. As well, it impedes the capacity of committees to follow up on their work by assessing its

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi, 4 février 2003

Le Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement a l'honneur de présenter son

SEPTIÈME RAPPORT

Le 31 octobre 2002, le Sénat a renvoyé au Comité les recommandations et les dispositions proposées contenues dans le quatorzième rapport du Comité permanent du Règlement, de la procédure et des droits du Parlement déposé au Sénat pendant la première session de la 37e législature le 11 juin 2002. Cet ordre de renvoi contenait une proposition de procédure en vertu de laquelle le Sénat, après avoir adopté le rapport d'un comité particulier, pourrait le renvoyer au gouvernement en lui demandant d'y apporter une réponse complète dans un délai de 150 jours civils.

Le 5 novembre 2002, le Sénat a convenu de renvoyer au Comité la motion suivante de la sénatrice Jane Cordy:

> Que, d'ici 150 jours, le leader du gouvernement donne au Sénat une réponse globale sur le rapport du Comité permanent de la sécurité nationale et de la défense, intitulé *La défense de l'Amérique du Nord: une responsabilité canadienne*, déposé le 30 août 2002.

Comme il a été dit, le Comité a traité de cette question pendant la session précédente dans son quatorzième rapport intitulé *Moderniser le Sénat de l'intérieur: Actualisation de la structure des comités sénatoriaux- Questions soulevées par des sénateurs.* Le 17 mai 2001, le Sénat a renvoyé au Comité une motion du sénateur Gauthier, modifiée par le sénateur Lynch-Staunton, qui visait à modifier le *Règlement du Sénat* de manière que le Sénat puisse, après avoir adopté un rapport de comité particulier, le renvoyer au gouvernement en demandant que le ministre compétent y apporte une réponse complète dans les 90 jours. La motion avait pour but de doter le Sénat d'une procédure comparable à celle dont dispose la Chambre des communes afin de renforcer sa capacité d'obtenir du gouvernement une réaction claire et publique aux études de politique et aux recommandations de ses comités. Le quatorzième rapport du Comité, qui a été déposé au Sénat le 11 juin 2002, n'a pas été adopté par le Sénat avant la prorogation de la session le 16 septembre 2002.

Au cours de leurs délibérations, les membres du Comité ont convenu que le travail du Sénat risquait d'être miné par le manque de moyens formels d'obtenir du gouvernement une réponse aux études de politique et aussi que cette lacune entretenait la perception répandue dans les médias que ces études dorment sous la poussière après avoir été déposées au Sénat.

Les études du Sénat contribuent souvent aux grands processus de délibération et d'élaboration de la politique gouvernementale à cause de la solidité de leurs constatations et de leurs recommandations. Cependant, l'absence de preuves tangibles de l'intérêt du gouvernement répand la perception inacceptable en démocratie qu'il n'a aucun égard pour le Parlement et les citoyens qu'il représente. En outre, elle empêche les comités d'assurer le

impacts; threatens to undermine committee effectiveness by discouraging expert witnesses and Senators from making the necessary investments of time and effort; and fosters the impression that the public funds required for committee studies are not producing results.

Your Committee has considered practices established in the House of Commons and other jurisdictions, involving a procedural entitlement of committees to a formal Government response to their reports within a specified period of time. Although the quality of the responses provided by Governments varies considerably (and also varies among Ministers within governments), a formal response at least provides committees and the witnesses that have appeared before them with a tangible indication that reports have been given serious attention. Responses can also provide an initial focus for follow-up study.

While the Senate may request a Minister to appear before itself or its Committees, the Senate has no easy means to compel a minister of the Crown to respond to its reports. However, your Committee believes that the political pressures that would be associated with a public request for a response would normally be sufficient to ensure action from ministers, especially if the request is made on a committee's behalf by the Senate as a whole, and the time period is consistent with that employed by the House of Commons — 150 calendar days.

The proposed procedure would allow the Senate, following its approval of a report submitted by a committee, to refer that report to the Government with a request for a complete and detailed government response within 150 calendar days. The Leader of the Government in the Senate would be required to either table the Government's response within the 150-day period or provide the Senate with an explanation for the absence of such a response. Upon tabling of the response of the Government, it and the report would be referred back to the committee for review; where no response was received within the 150-day period, the report would be deemed to have been referred back to the committee. It will, of course, be up to the committee to decide whether to pursue the matter. In the absence of a response, the committee could decide to the call the relevant Minister or Ministers to review the matter. As in all cases where the Senate decides to invoke a procedure, it should be prepared to follow through, should its resolution be ignored.

Committees are created by and subordinate to the Senate, and they report to the chamber. In the case of committee reports that are tabled, rather than presented, no further action is required, although it is always open to the Senate to adopt such a report. The Senate may adopt all or any part of the report, and may make amendments to it. Several members of your Committee pointed out that reports are often the result of lengthy negotiation and compromise, and should not be divided or amended without the input of the committee tabling it. It is always open to the Senate to send a report back to a committee for re-consideration (although this is more difficult in the case of a special committee which has ceased to exist). Your Committee assumes that this proposal would be made in appropriate cases.

suivi de leur travail en évaluant ses impacts; risque de saper l'efficacité des comités en décourageant les témoins experts et les sénateurs d'investir dans leurs travaux le temps et l'effort nécessaires; et entretient l'impression que les fonds publics consacrés aux études des comités ne donnent pas de résultats.

Le Comité a examiné les pratiques de la Chambre des communes et d'autres assemblées législatives qui confèrent aux comités le droit en procédure d'obtenir du gouvernement une réponse officielle à leurs rapports dans un délai prescrit. Bien que la qualité des réponses fournies par le gouvernement varie considérablement (ainsi que d'un ministère à l'autre), une réponse officielle fournit au moins aux comités et aux témoins qui ont comparu devant eux une preuve tangible que les rapports sont sérieusement pris en considération. Les réponses peuvent également fournir l'amorce d'une étude complémentaire.

Le Sénat peut demander aux ministres de comparaître devant lui ou l'un de ses comités, mais il lui est difficile de les obliger à répondre à ses rapports. Cependant, le Comité croit que les pressions politiques associées à une demande publique de réponse devraient normalement suffire à faire bouger les ministres surtout si la demande est faite au nom d'un comité par le Sénat tout entier et que le délai d'exécution cadre avec celui en usage à la Chambre des communes, à savoir 150 jours civils.

En vertu de la procédure proposée, le Sénat pourrait, après avoir adopté un rapport de comité, le renvoyer au gouvernement en lui demandant de lui fournir une réponse complète et détaillée dans les 150 jours civils. Le leader du gouvernement au Sénat serait tenu de déposer la réponse du gouvernement à l'intérieur du délai de 150 jours ou d'expliquer au Sénat pourquoi ce n'est pas possible. Une fois la réponse du gouvernement déposée, elle serait renvoyée avec le rapport au comité pour examen; lorsqu'une réponse n'est pas reçue dans le délai de 150 jours, le rapport serait réputé avoir été renvoyé au comité. Ce sera bien entendu au comité de décider de pousser l'affaire ou non. En l'absence d'une réponse, le comité pourrait décider de convoquer le ou les ministres compétents pour examiner l'affaire. Comme chaque fois que le Sénat décide de se prévaloir d'une procédure, il devrait être disposé à pousser l'affaire dans l'éventualité où sa résolution serait ignorée.

Les comités sont créés par le Sénat et y sont subordonnés, et sont responsables devant la chambre du Sénat. Une fois qu'un rapport de comité est déposé au lieu d'être présenté, le Sénat n'a pas à prendre d'autre mesure, bien qu'il lui soit toujours possible d'adopter ledit rapport. Le Sénat peut adopter un rapport en tout ou en partie et y apporter des amendements. Plusieurs membres du Comité ont souligné que les rapports sont souvent le fruit de compromis et de longues négociations, et qu'ils ne devraient pas être divisés ou modifiés sans l'avis des comités qui les déposent. Le Sénat est toujours libre de renvoyer un rapport au comité concerné pour étude (bien que ce soit plus difficile s'il s'agit d'un comité spécial qui a été dissous). Le Comité présume qu'une telle mesure serait proposée dans les cas appropriés.

Your Committee wishes to note that the proposed procedure allows the Senate, not an individual committee, to request a government response. The 150-day time period runs only from when the request is passed by the Senate, not from when the report was tabled in the Senate. Moreover, it will be available only where the Senate had adopted a report from a select committee.

Your committee recommends that the Rules of the Senate be amended as follows:

by renumbering rule 131 as 131(1); and

by adding after subsection 131(1) the following:

"Request for Government response

(2) The Senate may request that the Government provide a complete and detailed response to a report of a select Committee, which has been adopted by the Senate if either the report or the motion adopting the report contains such a request, or if a motion to that effect is adopted subsequent to the adoption of a report.

(3) Upon adoption of a report or motion pursuant to subsection (2), the Clerk shall communicate the request to the Government Leader who shall, within one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report or motion, either table the Government's response or give an explanation for not doing so in the Senate.

(4) Where the Senate adopts a report or a motion pursuant to subsection (2), the report of the select committee and the response of the Government or the explanation of the Government Leader for the absence of a response, or the absence of such response or explanation, are deemed to be referred to the select committee one hundred and fifty calendar days after the adoption of the report."

Respectfully submitted

Le Comité fait remarquer que la procédure proposée permet au Sénat et non aux comités de demander une réponse du gouvernement. Le délai de 150 jours est calculé à partir non pas du dépôt du rapport au Sénat, mais du moment où la demande est formulée par le Sénat. En outre, la procédure pourra être invoquée seulement lorsque le Sénat aura adopté le rapport d'un comité particulier.

Le Comité recommande de modifier le *Règlement du Sénat*:

a) en renumérotant 131(1) l'article 131; et

b) en ajoutant après le paragraphe 131(1) ce qui suit:

«Demande de réponse du gouvernement

(2) Le Sénat peut demander au gouvernement d'apporter une réponse complète et détaillée au rapport d'un comité particulier qui a été adopté par le Sénat, si le rapport ou la motion d'adoption du rapport contient une telle demande ou si une motion à cet effet est adoptée après l'adoption du rapport.

(3) Lorsque le Sénat adopte un rapport ou une motion aux termes du paragraphe (2), le greffier communique la demande au leader du gouvernement qui, dans les cent cinquante jours civils de l'adoption du rapport ou de la motion, dépose la réponse du gouvernement ou explique au Sénat pourquoi il ne lui est pas possible de le faire.

(4) Lorsque le Sénat adopte une motion ou un rapport aux termes du paragraphe (2), le rapport du comité particulier ainsi que la réponse du gouvernement ou, s'il n'y en a pas, l'explication, sont réputés renvoyés au comité particulier cent cinquante jours civils aprèes l'adoption du rapport.»

Respectueusement soumis,

La présidente

LORNA MILNE

Chair